TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	789007/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO:	GERSON LUIZ CHARELLO, LUIZ GOULARTE ALVES, NAASSON POLAK, PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	JEAN CARLOS VIOLA, RENATO LOPES, ROBERTO DOMINGUES ALVES, VINICIUS EDUARDO BALDAN NEGRO
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2834/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP. Licitação para gestão de manutenção da frota. Impropriedades consistentes na ausência de previsão expressa de salvaguardas técnicas para a prova de conceito on-line com transmissão ao vivo; previsão de atuação da comissão de avalição imprecisa, que permite subjetividade; adoção de tabela referencial de preços sem validação de mercado previamente, realizada apenas após a publicação do edital; e uso de desconto linear como referencial mínimo de modo genérico. Ausência de irregularidade nas tecnologias adotadas e na exigência de fotografias no cadastro dos estabelecimentos credenciados. Parcial procedência da representação com expedição de recomendações nos termos da Instrução da 4ª ICE e do Parecer do Ministério Público de Contas.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, apresentada nos termos do artigo 170, § 4º, da Nova Lei de Licitações , formulada pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., em face da SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, dando conta de possíveis irregularidades no procedimento licitatório de Pregão Eletrônico nº 03/2025, cujo objeto é o “Registro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

de Preços, por um período de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período na forma do Art. 84 da Lei Federal nª 14.133/2021, para futura e eventual CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO CONTÍNUO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ conforme especificações e condições previstas no Termo de Referência e seus anexos.", com valor máximo de contratação de R$ 183.771.102,00.

A representante informa que a licitação visa futura contratação de serviços contínuos de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota veicular do Poder Executivo Estadual, que conta com aproximadamente 17.162 veículos e abrange uma rede credenciada mínima de 686 estabelecimentos, e aponta uma série de irregularidades no processo licitatório.

Inicialmente, informa que há previsão de realização da prova de conceito na modalidade on-line com transmissão ao vivo e aberta ao público, que defende ser irregular e inadequada a sua finalidade. Argumenta a necessidade de a prova de conceito ser presencial, em razão de que a realização em ambiente Web favoreceria *"a manipulação do ambiente de teste, o uso de ambientes artificiais e não-fidedignos, ocultação de limitações técnicas do sistema, vulnerabilidades no tráfego de dados e indisponibilidades ou latências que comprometem a avaliação*". Argumenta que a transmissão ao vivo da prova de conceito, que envolve acesso remoto a sistemas corporativos, transmissão de dados sensíveis, compartilhamento de telas ou máquinas virtuais, necessidade de abertura de portas, VPNs ou acessos externos, traria riscos de interceptação de pacotes de dados, captura de credenciais, ataques "man-in-the-middle, entre outros, bem como à propriedade intelectual e industrial da empresa apresentante, em decorrência da obrigação de "*exposição de códigos, rotinas do sistema, arquitetura lógica, fluxos internos do sistema, algoritmos proprietários, modelos de dados e integrações variadas"* de modo a configurar risco elevado à integridade do patrimônio imaterial da empresa, pela possibilidade de exposição de dados e elementos da empresa. Defende que a proteção a estas informações exige que a prova de conceito seja realizada de forma presencial e sem disponibilização a nenhum concorrente, salvo à própria Administração e à empresa apresentante, com fundamento no art. 5º, incisos XXVII e XXIX, da Constituição

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

Federal, na Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/96) e na Lei de Proteção de Programas de Computador (Lei n° 9.609/1998), e pugnou pela fixação de um prazo de 3 dias para sua realização.

Na sequência, aponta a existência de previsão no edital que permite subjetividade na análise das especificações do objeto, consistente no item 1.4.8.1 do edital, no sentido de que a Comissão de Avaliação poderá suspender a sessão caso até 10 subitens não sejam atendidos e fixar prazo para saneamento, além de poder incluir na análise “outras questões que a Comissão entenda pertinentes". Argumenta que as previsões dotadas de facultatividade e incerteza violam a isonomia, permitem o tratamento diferenciado entre licitantes, relativizam o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e trazem insegurança jurídica. Argumenta que há necessidade de que a redação seja objetiva, com inclusão de previsão que retire carga facultativa da Comissão de Avalição, com a substituição do poder pelo dever, com previsão de obrigatoriedade de suspensão na hipótese prevista, bem como a necessidade de vinculação material das demais questões com os itens que ensejaram a suspensão, em substituição à permissão genérica.

Argumenta que o edital prevê apenas o gerenciamento da manutenção da frota estadual, o que violaria o adequado planejamento e constituiria violação aos princípios da eficiência e da economicidade, na medida em que a frota não necessita apenas de manutenção, mas de gestão abrangente, com controle de abastecimentos, rastreamento e telemetria. Defende que a inclusão destes serviços em sistema único traz melhor fluidez de dados, culminando na consistência e coerência das informações, enquanto a contratação em separado aumenta custos administrativos, gera multiplicidade de contratos, reduz interoperabilidade entre sistemas, fragmenta bancos de dados, aumenta risco de inconsistências e fraudes e amplia custos com integrações e suporte. Defende que estes serviços são naturalmente complementares, de modo que a contratação em conjunto não fere a competividade e garante padronização, e trouxe exemplos de órgãos que optaram pelo modelo de contratação de gestão de frota unificado.

Postula a necessidade de inclusão de sistema eletrônico de gestão, dotado de tecnologia R-FID, NFC ou similar, tema no qual o edital seria omisso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

Argumenta que a omissão do edital permitiria o uso de sistema obsoleto, que depende de acesso manual, pode ser facilmente replicado ou adulterado, seria vulnerável a fraudes e a erros operacionais dos usuários e de terceiros, além de não permitir, de forma ativa, a coleta contínua de dados em tempo real. Defende a superioridade de sistema eletrônico de gestão de frotas em comparação com sistemas isolados, com elenco de pontos críticos, que seriam: 1. falta de comprovação da autoria do ato e vulnerabilidade à fraude operacional; 2. ausência de rastreabilidade confiável e risco de dados inconsistentes; 3. ausência de barreiras tecnológicas contra fraudes estruturadas; e 4. desalinhamento com requisitos modernos de governança, segurança e auditoria. Argumenta que os sistemas modernos trazem segurança ampliada, automação completa, rastreabilidade e auditoria, redução de fraudes, durabilidade e confiabilidade, seriam tecnicamente superiores, mais atuais e alinhados às melhores práticas de gestão pública.

Aponta, ainda, irregularidade nas exigências relativas aos prazos de atendimento de socorro mecânico e guincho e inadequação dos critérios de precificação destes serviços. Afirma que o edital prevê os prazos máximos de 120 minutos para atendimento de veículos leves e motocicletas e de 240 minutos para veículos pesados e equipamentos agrícolas, contados a partir do chamado, e o pagamento a partir da tabela SEGUIPAR. Defende que os prazos seriam desarrazoados, afastados da realidade e não considerariam variáveis essenciais, como características geográficas, condições meteorológicas, distância e acessibilidade do ponto, horário da ocorrência (incluindo atendimentos noturnos), disponibilidade regional dos veículos de apoio, tempo de abertura da ordem de serviço, entre outros fatores determinantes para o deslocamento real até o local, o que afronta diretamente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da exequibilidade das propostas, previstos nos arts. 3º e 5º da Lei n° 14.133/2021. Ainda, defende que o tempo deveria ser contato a partir da localização do prestador de serviço mais próximo do local, não do chamado. Defende que a previsão deve ser readequada, sem prazos fixos, mas considerar as situações concretas e os fatos excepcionais de caso fortuito ou força maior, que não seriam de responsabilidade do prestador. Ainda, argumenta que o uso da tabela SEGUIPAR se trata de parâmetro desatualizado, que não é corrigido pelo sindicato há tempos, estaria vencida e não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

representaria a realidade do mercado, impactado por elevado índice inflacionário, e defendeu que o uso de tabela de preços desatualizada não atende aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, planejamento e equilíbrio econômico-financeiro.

Na sequência, apontou que o edital impôs desconto mínimo de 13% para peças de reposição genuínas/legítimas sobre os valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças utilizadas, que defendeu ser irregular, consistir em interferência indevida na formação da proposta comercial, ser arbitrária, não estar lastreada em estudo técnico e ser restritiva de competividade, pelo potencial de afastar empresas que não tenham capacidade de atingir este nível de desconto, mas possam prestar a integralidade do objeto do certame de modo mais vantajoso para a Administração, o que beneficiaria grandes fornecedores. Argumenta, ainda, que certas concessionárias sequer aplicam tal percentual de desconto, em razão de disparidade de mercado, que seria cabível apenas para aquelas que detém escala, o que não ocorreria com concessionárias de marcas de menor participação, por incapacidade, ou com as marcas estabelecidas como “premium”, por estratégia comercial. Conclui que a regra desconsidera a realidade econômica, ignora a estrutura do mercado, impõe condição uniforme a agentes heterogêneos e cria barreira competitiva indevida. Assim, seria ilegal, anticompetitiva, desproporcional e incompatível com a jurisprudência consolidada.

Também aponta como irregular a exigência de fotografias dos estabelecimentos credenciados no sistema, constante no item 7.2.1. Argumenta que os demais elementos previstos possuem relação direta com a prestação dos serviços, o que não ocorre com as fotografias, que consistiria em exigência meramente burocrática, que não guarda relação direta com requisitos técnicos, operacionais, jurídicos ou de qualidade estrutural minimamente mensurável, que consistiria em elemento meramente ilustrativo, de cunho estético/visual, de modo que sua exigência seria desproporcional.

Em novo tópico, contextualiza que o edital prevê a implantação da Rede Credenciada de forma escalonada, atingindo 30% em 15 dias, 60% em 30 dias e 100% em 45 dias após a assinatura da Ata de Registro de Preços e defende que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

previsão é inadequada em razão da escala da contratação, que representaria risco à eficiência e à continuidade, sobretudo quando se trata de serviços essenciais que dependem de capilaridade imediata, com a defesa que a exigência deveria ser de maior percentual da rede de modo imediato. Propõe que o edital exija a apresentação de 60% da rede credenciada na assinatura da Ata de Registro de Preço e os 40% restantes em até 45 dias, como medida essencial à eficiência e à continuidade dos serviços.

Por fim, aponta a necessidade de inclusão de checklist detalhado na Prova de Conceito, com lista das funcionalidades que entende pertinentes, como medida indispensável para assegurar a precisão técnica do certame, a aferição objetiva da capacidade das soluções ofertadas e a plena observância dos princípios que regem a contratação pública.

Com base nestes fundamentos requereu a concessão de medida cautelar para imediata suspensão do certame e, no mérito, a procedência da representação com determinação de alteração do edital.

Por meio do Despacho nº 1761/25 – GCAZ[1] determinei a prévia oitiva da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, que apresentou manifestação pela regularidade das previsões do edital.

Após manifestação preliminar da entidade a representação foi recebida com indeferimento do pedido cautelar, por meio do Despacho nº 68/26-GCAZ[2], com delimitação das insurgências em relação às quais caberia aprofundamento instrutório, afastadas aquelas relacionadas à matéria de inequívoca discricionariedade administrativa, com determinação de citação dos responsáveis.

O Sr. GERSON LUIZ CHARELLO defendeu a regularidade da Prova de Conceito (POC), destinada a validar, à luz dos critérios do Termo de Referência, se a solução ofertada atende às funcionalidades e requisitos operacionais, sendo que a expressão “outras questões que a Comissão entenda pertinentes” não conferiria arbitrariedade, mas apenas autorizaria diligências técnicas complementares constantes do Termo de Referência. Quanto ao uso da tabela

[1] Peça nº 4.
[2] Peça nº 9.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

SEGUIPAR, defendeu se tratar de referencial setorial consolidado e regionalmente representativo, formado a partir de pesquisa com, ao menos, 20 empresas no Paraná, utilizado como parâmetro de preço máximo, para prevenir preços inexequíveis ou excessivos, cuja adequação foi corroborada por consulta a fontes diversificadas de mercado, realizada posteriormente, com conclusão pela regularidade do certame[3].

A SEAP apresentou razões de contraditório[4] semelhantes às apresentadas pelo Sr. GERSON LUIZ CHARELLO, com defesa da regularidade das previsões do edital em relação à prova de conceito e do uso da tabela SEGUIPAR, enquanto o Sr. NAASSON POLAK apenas se reportou ao contraditório da entidade[5].

Instada a se manifestar, a 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE) opinou pela parcial procedência da representação, tendo entendido como ausente inclusão das medidas de salvaguarda em relação à realização da prova de conceito (POC) em formato on-line com transmissão ao vivo no edital ou nos seus anexos; a existência de previsões no edital que permitem margem de subjetividade; a adequação do uso da tabela SEGUIPAR após a realização de medidas a evidenciar a compatibilidade dos preços tabelados com os valores de mercado; e a possibilidade de aperfeiçoamento em relação ao uso de desconto linear, para estabelecer percentuais diferenciados por grupos de itens, quando tecnicamente justificável, com opinativo pela expedição de quatro recomendações, nos termos da Instrução nº 8/26 – 4ICE[6].

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou o entendimento exposto pela unidade técnica pela procedência parcial da Representação, com opinativo pela expedição recomendação apenas em relação à metodologia para aplicação de descontos diferenciados, consoante disposto no Parecer nº 117/26-3PC[7].

É a breve síntese processual.

---

[3] Peça nº 18.
[4] Peça nº 20.
[5] Peça nº 22.
[6] Peça nº 25.
[7] Peça nº 26.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

A análise dos autos demonstra ser parcialmente procedente a representação proposta, conforme opinativo apresentado pela unidade técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

De início, tem-se que a Representação da Lei de Licitações foi recebida com delimitação das irregularidades noticiadas em relação às quais era cabível o aprofundamento instrutório, especificamente, o adequado tratamento dos riscos apontados pela empresa na realização da prova de conceito on-line e a possibilidade aberta de Comissão de Avaliação para suspender a sessão e incluir na análise “outras questões que a Comissão entenda pertinentes”; a necessidade de exigência de tecnologias específicas (RFID, NFC ou similares) para o sistema eletrônico de gestão; potencial insuficiência do prazo para atendimento de socorro e guincho, aliado ao uso da tabela SEGUIPAR como limite de preços; a previsão de desconto linear de 13% como mínimo em relação a peças de reposição genuínas/legítimas sobre os valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças utilizadas; e a exigência de fotografias dos estabelecimentos que compõem a rede credenciada do prestador.

Efetuada a instrução não houve grande aprofundamento dos temas em relação à análise realizada em sede de admissibilidade da representação, o que decorre da fundamentação superficial da inicial pela empresa, que se resumiu a listar potenciais irregularidades, sem se desincumbir no ônus de demonstrar sua ocorrência e impacto, bem como pela fato de que as medidas indicadas na manifestação prévia eram suficientes para justificar parcialmente a adoção das decisões, sem prejuízo de aperfeiçoamento em futuros certames, conforme consta da instrução técnica.

Sobre a prova de conceito on-line com transmissão ao vivo, mantém-se a conclusão de que não há fundamento legal para afastamento do seu uso, sendo cabível a adoção de medidas que garantam a segurança das informações sigilosas dos licitantes, especialmente pelo fato de ser pública e acompanhável, elemento classificado como crítico pela unidade técnica.

Ao definir pela realização da prova de conceito nessa modalidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

cabe à entidade limitar a demonstração aos itens que não evidenciem acesso a informações sigilosas, pessoais ou protegidas por direito de propriedade industrial ou autoral, e garantir que não haja uso inadequado.

No caso, houve afirmação do uso de medidas de defesa como utilização de ambiente “sandbox” controlado, vedação expressa à exibição de código-fonte, assinatura de Termo de Confidencialidade (NDA) e gravação restrita da sessão para fins de auditoria interna, com ciência das empresas. Não obstante, a previsão dessas medidas não foi encontrada no edital ou nos anexos em sede de instrução, sendo ausente também a indicação da ocorrência de riscos descobertos noticiados.

Assim, quanto ao certame, inexistentes informações da ocorrência de riscos ou eventos que tenham prejudicado licitante neste ponto, cuja representação trouxe de forma vaga risco de ocorrência, resta adequada a recomendação sugerida pela unidade técnica para aperfeiçoamento em futuros certames, sem descuidar que eventuais falhas que ensejem prejuízos podem ocasionar a responsabilidade civil do Estado, no que deve ser objeto de atenção dos responsáveis pela análise de riscos e definição das salvaguardas compatíveis.

Sobre a análise da Comissão de Avaliação as defesas dos agentes públicos e da entidade foram mais robustas e argumentaram que o uso do termo “questões pertinentes” não permitiria uma interpretação ampliativa, mas seria limitado pelo Termo de Referência, estaria lastreado no princípio da eficiência, no poder de diligência e na integridade técnica da solução, sem que a comissão pudesse inovar nas exigências.

A redação utilizada consistente em “outras questões que a Comissão entenda pertinentes” é permissiva de intepretações diversas e carregada de ambiguidade. Os esclarecimentos trazidos pela entidade demonstram que a interpretação dada busca afastar risco de uso indevido pela Comissão, ao reduzir a imprecisão e subjetividade, mas não o faz totalmente.

As previsões do edital devem ser certas e as referências em provas de conceito, que podem eliminar licitantes, devem ser direcionadas de modo específico. A adoção de checklist ou a indicação dos itens relacionados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

tecnicamente no Termo de Referência são exemplos de limitações mais adequadas do que uma afirmação aberta e ambígua, que pode levar a prática inadequada.

De toda sorte, ausente notícia de exclusão de empresa com base neste item do edital, adequada e suficiente a recomendação para aperfeiçoamento da redação em procedimentos futuros.

Já a exigência de tecnologias específicas (RFID, NFC ou similares) para o sistema eletrônico de gestão também não se demonstrou essencial ao objeto do certame, sem que a representante tenha trazido elementos demonstrativos da indispensabilidade e insubstituibilidade da tecnologia indicada. As conclusões apresentadas na decisão de admissibilidade permanecem, a alegada superioridade de RFID/NFC não foi acompanhada de fundamentação técnica apta a infirmar a conclusão da Administração Pública por solução diversa, dentro da discricionariedade adequada ao objeto, de modo que a exigência de tecnologia específica poderia funcionar como elemento restritivo de competividade no certame em favor de quem domina determinado padrão, em detrimento de outros potenciais licitantes capazes de atender ao objeto por meios distintos, entendimento acompanhado pela unidade técnica.

Assim, pelos elementos instrutivos obtidos, as exigências elencadas pela entidade, consistentes em autenticação forte, rastreabilidade auditável e segurança, que podem ser alcançados por meios diversos, como QR dinâmico, tokens, API criptografada, BLE, revelam-se suficientes, sendo improcedente a representação neste ponto.

Sobre o serviço de socorro e guincho houve insurgência contra o tempo estimado e contra o uso da tabela SEGUIPAR como limite de preços para os serviços. No particular, a entidade demonstrou que as estimativas de tempo funcionam como parâmetros de desempenho (SLA) e não como obrigações absolutas e inflexíveis, com consideração de fatos que se enquadrem no conceito de caso fortuito ou força maior, o que já havia sido esclarecido em sede de manifestação prévia, sem inovação na instrução processual, não havendo elementos técnicos que demonstrem minimamente a inadequação alegada pela representante considerados o volume e a capilaridade da rede de estabelecimentos credenciados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

exigidos no certame.

O uso da tabela SEGUIPAR também acabou demonstrado como adequado após realização de diligências que evidenciaram estar de acordo com os preços praticados pelo mercado. Como fundamentado pela Inspetoria de Controle "*observa-se que a Administração explicitou critérios e metodologia para a adoção do parâmetro, com recorte regional (Curitiba, Região Metropolitana e diversos polos do interior), indicando que o valor resultaria de média de custos operacionais apurados".* Não obstante, as medidas competiam à fase de planejamento e foram realizadas apenas posteriormente à existência desta Representação, sem notícia de que tenha gerado impacto negativo na disputa, sendo adequada a expedição da recomendação proposta para que a adoção de tabela referencial em procedimentos futuros seja precedida de adequada pesquisa de adequação com os preços de mercado, nos termos sugeridos pela unidade técnica.

Seguindo, a previsão de desconto linear de 13% para peças de reposição genuínas/legítimas sobre os valores apostos e vigentes nas Tabelas Referenciais de Preços de Peças utilizadas no caso foi estabelecida como referencial mínimo, a partir do qual as licitantes deveriam formular suas propostas, com base de prévio levantamento de mercado.

Novamente, a representante não traz elementos técnicos aptos a validar a defesa da sua tese. Não obstante, em regra o desconto linear tende a conjugar elementos diversos em um denominador médio e desconsiderar diferenças técnicas. No caso, o percentual foi estabelecido com base em consulta a fornecedores, obtendo-se 61 respostas válidas, com tratamento estatístico (média saneada), o que afasta a irregularidade e a arbitrariedade.

No entanto, é necessário que a Administração aperfeiçoe a técnica, especialmente em licitação que envolve ampla gama de itens com características diversas, com classificação adequada e estabelecimento de percentuais específicos de acordo com essa qualificação. Como ilustrativo, algumas classes que comporiam descontos diversos são veículos premium e pesados, com espaço para descontos maiores nas classes cabíveis. Inclusive, houve categorização para o valor da mão de obra hora, com separação dos veículos pesados, o que poderia também ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

promovido para peças.

Nesse sentido, embora não tenha sido irregular o uso de desconto linear na forma prevista no edital, cabe a recomendação sugerida pela unidade técnica como *"possibilidade de aperfeiçoamento em relação ao uso de desconto linear, para estabelecer percentuais diferenciados por grupos de itens, quando tecnicamente justificável".*

Por fim, a instrução também não trouxe maior aprofundamento quanto à exigência de fotografias dos estabelecimentos credenciados, que restou esclarecida como medida acessória de cadastramento e governança da rede, voltada a assegurar transparência, usabilidade do sistema e melhor fiscalização da execução contratual, sem se converter em critério de habilitação técnica ou em barreira competitiva.

No caso, a SEAP justificou que as imagens cumprem função de identificação visual e conferência cadastral (fachada/letreiro), facilitando a localização e a escolha do prestador pelos usuários e subsidiando auditoria e controle a posteriori, de modo que não se trata de requisito meramente "estético", mas de elemento informativo útil e razoável, o que se alinha aos princípios da eficiência e da publicidade e guarda nexo com a adequada gestão de uma rede extensa e capilarizada.

Ademais, a proporcionalidade da medida decorre do baixo ônus para cumprimento, considerada a difusão da tecnologia, não sendo procedente a insurgência da representante quanto à irregularidade da exigência por ausência de utilidade prática, já que tal utilidade restou afirmada pela entidade.

Ante o exposto, demonstrada a existência de impropriedades consistentes na falta de inserção no edital das medidas de proteção técnica na realização da prova de conceito on-line com transmissão ao vivo, existência de imprevisão e subjetividade em previsão do edital sobre a competência da Comissão da Avalição na prova de conceito; execução de análise de mercado para uso de tabela referencial apenas após o lançamento do edital e concessão de desconto linear sem diferenciação por grupo de itens, que não trouxeram impacto significativo neste certame, mas podem ser objeto de aperfeiçoamento, o que justifica a parcial

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

procedência da representação com expedição das recomendações sugeridas pela 4ª ICE, que são adequadas e suficientes para o saneamento.

Diante do exposto, acolho a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** à **SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA -SEAP**:

i) Quanto à prova de conceito, formalize, clara e objetivamente, salvaguardas em edital, a eventuais dados sensíveis/sigilosos dos licitantes em atenção à segurança jurídica, à transparência e à vinculação ao instrumento convocatório;

ii) Quando da elaboração do edital e seus anexos, suprima redações abertas que possam fragilizar a objetividade da avaliação e ampliar o risco de controvérsia administrativa e contenciosa;

iii) Para aderência mais robusta às premissas do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e para o incremento de transparência, em procedimentos futuros: explicitação mais detalhada da metodologia de seleção e validação da tabela referencial; e confrontação; dos valores da tabela com outras fontes e evidências de mercado (contratações similares, pesquisas diretas e bases públicas), mediante utilização combinada de parâmetros, em linha com as boas práticas de pesquisa de preços; e

iv) Quanto a eventuais descontos aprofundar a análise da adequação da pesquisa de mercado e avaliar a pertinência de desconto linear versus percentuais diferenciados por grupos de itens, quando tecnicamente justificável.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, autuada em 10/12/2025, apresentada pela empresa **PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**, em face da **SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP**, em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 03/2025.

A proposta de voto do Conselheiro Augustinho Zucchi conhece da representação e a julga parcialmente procedente, reconhecendo impropriedades relacionadas à ausência, no edital, de salvaguardas expressas para a prova de conceito on-line, à redação ambígua sobre a atuação da Comissão de Avaliação e à validação mercadológica da tabela SEGUIPAR somente após a publicação do edital, além de recomendar o aperfeiçoamento da metodologia utilizada para definição dos descontos incidentes sobre peças. Apesar disso, limita as providências a recomendações destinadas a futuros procedimentos.

Em relação aos demais pontos, considera improcedentes as alegações sobre tecnologias RFID/NFC, prazos de atendimento de guincho e exigência de fotografias dos estabelecimentos credenciados.

Acompanho a proposta quanto à improcedência das alegações relativas à obrigatoriedade de adoção das tecnologias RFID ou NFC, aos prazos de atendimento de socorro e guincho e à exigência de fotografias dos estabelecimentos credenciados.

Divirjo, contudo, quanto à extensão da análise e, especialmente, quanto às consequências das impropriedades reconhecidas.

A contratação possui valor máximo estimado de R$ 183.771.102,00, abrange aproximadamente 17.162 veículos e prevê rede mínima de 686 estabelecimentos credenciados, circunstâncias que recomendam cautela reforçada quanto ao planejamento, à formação dos preços e à fiscalização do modelo adotado.

Nesse contexto, merece especial consideração o entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão nº 188/26 – Tribunal Pleno[8], em sede de

[8] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor) O Conselheiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

resposta à Consulta n. 788590/22, de relatoria do Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral.

Naquela oportunidade, esta Corte reconheceu a possibilidade de utilização da quarteirização nos serviços de coordenação e manutenção de frota, condicionando-a à existência de estudos técnicos e à adequada fiscalização. A decisão afastou, por outro lado, a utilização do modelo para aquisição autônoma de bens e reconheceu a necessidade de preservação dos controles administrativos também em relação às empresas integrantes da rede credenciada.

Naquele julgamento, fiquei vencido ao defender compreensão mais restritiva, segundo a qual a quarteirização deveria possuir caráter excepcional, mediante demonstração inequívoca de sua necessidade, economicidade, eficiência e vantajosidade, além de exigir maior controle quanto à habilitação das empresas integrantes da rede credenciada.

Ressalvo esse entendimento pessoal. Todavia, em respeito à orientação firmada pelo Tribunal Pleno, acompanho a possibilidade de utilização da quarteirização na gestão da manutenção de frotas, desde que observados requisitos mínimos de planejamento, transparência, controle dos preços, fiscalização da rede credenciada e respeito às regras que disciplinam as contratações administrativas.

No caso concreto, a instrução concentrou-se nas cláusulas impugnadas, sem aprofundar aspectos essenciais do modelo, como a demonstração da vantajosidade da quarteirização no Estudo Técnico Preliminar, a composição do custo global da contratação, a distinção entre peças vinculadas à manutenção e aquisição autônoma de bens, os critérios de seleção e permanência da rede credenciada, a distribuição das ordens de serviço, a realização de pesquisas independentes de preços e a verificação dos vínculos vedados pelo art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

O Acórdão nº 188/26 destacou, ainda, que a vantajosidade não pode ser aferida exclusivamente a partir da remuneração da empresa gerenciadora, pois os valores dos produtos e serviços fornecidos pela rede podem representar parcela substancial do dispêndio público. Ressaltou, igualmente, a necessidade de que a pesquisa de preços não permaneça exclusivamente sob responsabilidade da

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pelo conhecimento da consulta, mantendo as respostas elaboradas pelo Relator para os questionamentos B e D; e propôs resposta aos itens A e C, nos termos da fundamentação (voto vencido).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

empresa gestora e de que a escolha do modelo seja previamente justificada em estudos técnicos.

Nesse aspecto, a validação superveniente da tabela SEGUIPAR pode afastar, em parte, a suspeita de incompatibilidade dos valores utilizados, mas não substitui o planejamento prévio nem dispensa o controle periódico dos preços durante a execução. A própria proposta reconhece que a confrontação da tabela com outras fontes de mercado somente ocorreu após a instauração da presente Representação.

Também merece atenção a utilização da rede credenciada para o fornecimento de peças, acessórios e materiais. A possibilidade de quarteirização da manutenção não pode servir para transferir à empresa gestora a aquisição autônoma de bens, hipótese afastada pelo Acórdão nº 188/26. Deve-se assegurar, portanto, que tais fornecimentos permaneçam vinculados a serviços individualizados de manutenção e submetidos a mecanismos objetivos de controle de preços e fiscalização.

Por outro lado, a inexistência de dano concreto, direcionamento ou restrição comprovada à competitividade mostra-se suficiente para afastar, neste momento, a anulação do certame e a aplicação de sanções pessoais. Essa circunstância, contudo, não impede que sejam aplicados à contratação em curso os controles decorrentes dos parâmetros estabelecidos pelo Tribunal Pleno no Acórdão nº 188/26, mediante providências compatíveis com a atual fase de execução contratual.

Assim, não considero suficientes recomendações dirigidas exclusivamente a futuros certames. Mostra-se necessária a expedição de determinações à SEAP para que, observada a fase em que se encontre a contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 03/2025, assegure o adequado controle da execução e a aferição da manutenção da vantajosidade do modelo adotado.

Considerando que a contratação já se encontra em execução, as providências a serem adotadas devem se concentrar no controle da execução contratual e na aferição da manutenção da vantajosidade do modelo, sem pretender suprir, de forma retroativa, eventuais deficiências da fase de planejamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

Nesse sentido, deverá a Administração identificar e manter nos autos os estudos e documentos efetivamente produzidos na fase preparatória que fundamentaram a escolha pela quarteirização, bem como, a partir dos dados concretos da execução, avaliar periodicamente sua economicidade, eficiência e vantajosidade.

No acompanhamento do contrato, deverá a SEAP assegurar que o fornecimento de peças, acessórios e materiais pela rede credenciada permaneça vinculado a serviços individualizados de manutenção, vedada sua utilização para aquisição autônoma de bens ou formação de estoques. Deverá, ainda, estabelecer e aplicar critérios objetivos de ingresso, permanência e exclusão das empresas integrantes da rede credenciada, inclusive quanto à sua existência jurídica, capacidade para o exercício das atividades e inexistência dos vínculos vedados pelo art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Também se mostra necessário disciplinar e documentar a distribuição das ordens de serviço, de modo a prevenir direcionamentos, favorecimentos ou concentrações injustificadas, bem como assegurar que a pesquisa e a validação dos preços não permaneçam exclusivamente sob responsabilidade da empresa gestora, mediante utilização periódica e combinada de tabelas referenciais, contratações similares, bases públicas e consultas diretas ao mercado.

Para permitir a efetiva fiscalização da economicidade, as ordens de serviço emitidas durante a execução deverão ser acompanhadas dos elementos necessários à aferição dos valores praticados, incluindo os orçamentos obtidos, as referências de preços utilizadas, os descontos aplicados, a justificativa da escolha do estabelecimento e a aprovação do fiscal competente. Mostra-se pertinente, ainda, a elaboração de avaliação consolidada da execução, com base nos preços efetivamente pagos, nos custos da gerenciadora, na distribuição das ordens de serviço e nos demais indicadores disponíveis.

Por fim, eventual prorrogação deverá ficar condicionada à prévia demonstração, devidamente documentada, da manutenção da vantajosidade econômica e operacional da contratação, mediante confronto com os preços de mercado e com outras alternativas disponíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

Quanto às impropriedades relacionadas à prova de conceito, considerando que se trata de etapa já superada com a contratação em execução, não há utilidade em impor providências corretivas para o certame atual. As falhas reconhecidas quanto às salvaguardas de informações sensíveis e à delimitação objetiva da atuação da Comissão de Avaliação devem, portanto, permanecer como recomendações para observância em futuros procedimentos.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Representação da Lei de Licitações, e, no mérito, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, **acompanhando o Relator** quanto ao reconhecimento das impropriedades relacionadas: a) à ausência de previsão expressa das salvaguardas aplicáveis à prova de conceito on-line; b) à redação aberta e imprecisa acerca da atuação da Comissão de Avaliação; e c) à validação mercadológica da tabela referencial somente após a publicação do edital; e acompanhar, igualmente, as recomendações expedidas pelo Relator, inclusive quanto ao aperfeiçoamento da metodologia de aplicação dos descontos sobre peças.

Contudo, entendo que é fundamental que sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP relativamente à execução da presente contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 03/2025, para que:

a) no prazo de **30 (trinta) dias úteis**, apresente e identifique os estudos e documentos produzidos na fase preparatória que fundamentaram a escolha pela quarteirização, especialmente aqueles destinados a demonstrar sua necessidade, economicidade, eficiência e vantajosidade em comparação com outras alternativas de contratação, esclarecendo expressamente eventual inexistência desses elementos à época;

b) no prazo de **60 (sessenta) dias úteis**, apresente avaliação atualizada da vantajosidade econômica e operacional do modelo, considerando os dados efetivamente verificados durante sua execução, inclusive preços praticados, valores de peças e mão de obra, custos da gerenciadora, tempos de atendimento, distribuição das ordens de serviço e demais indicadores aptos a permitir comparação com os preços e condições de mercado;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

c) a partir da ciência da decisão, assegure que o fornecimento de peças, acessórios e materiais por meio da rede credenciada permaneça vinculado a serviços individualizados de manutenção, abstendo-se de utilizar a contratação para aquisição autônoma de bens desvinculada dos respectivos serviços, inclusive para formação de estoques;

d) no prazo de **30 (trinta) dias úteis**, comprove os critérios e controles adotados para ingresso, permanência e exclusão dos integrantes da rede credenciada, inclusive quanto à existência jurídica, autorização para o exercício da atividade e inexistência dos vínculos vedados pelo art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021, adotando as medidas complementares que se mostrarem necessárias caso constatada insuficiência dos controles existentes;

e) no prazo de **30 (trinta) dias úteis**, comprove os mecanismos utilizados para escolha, indicação ou encaminhamento dos serviços aos estabelecimentos credenciados, conforme a sistemática prevista na contratação, bem como os controles destinados a identificar e prevenir direcionamentos, favorecimentos ou concentrações injustificadas da execução;

f) no prazo de **30 (trinta) dias úteis**, comprove a existência e a efetiva utilização de procedimentos de pesquisa e validação de preços independentes da empresa gestora e, caso inexistentes ou insuficientes, adote procedimentos complementares, mediante utilização combinada de tabelas referenciais, contratações similares, bases públicas e pesquisas diretas ao mercado;

g) relativamente às ordens de serviço emitidas após a ciência da decisão, mantenha documentação suficiente para demonstrar a economicidade de cada contratação, incluindo o orçamento ou os orçamentos obtidos, conforme aplicável, as referências de preços utilizadas, os descontos incidentes, o registro do critério utilizado para escolha ou encaminhamento ao estabelecimento credenciado, quando cabível, e a aprovação do fiscal competente;

h) no prazo de **60 (sessenta) dias úteis**, apresente relatório consolidado da execução contratual, indicando, por estabelecimento credenciado, quantidade e valor das ordens de serviço, montantes pagos por peças e mão de obra e demais informações necessárias à identificação de eventual concentração da execução; e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

i) abstenha-se de promover eventual prorrogação da contratação sem prévia demonstração, devidamente documentada, da manutenção de sua vantajosidade econômica e operacional, mediante comparação com os preços de mercado e com outras alternativas disponíveis.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, para registro e acompanhamento do cumprimento das determinações**, devendo a SEAP comprovar nos presentes autos as providências adotadas nos prazos fixados.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para, no mérito, acolher a instrução técnica e o parecer ministerial e julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** à SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA -SEAP:

(i)quanto à prova de conceito, formalize, clara e objetivamente, salvaguardas em edital, a eventuais dados sensíveis/sigilosos dos licitantes em atenção à segurança jurídica, à transparência e à vinculação ao instrumento convocatório;

(ii)quando da elaboração do edital e seus anexos, suprima redações abertas que possam fragilizar a objetividade da avaliação e ampliar o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE

risco de controvérsia administrativa e contenciosa;

(iii) para aderência mais robusta às premissas do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e para o incremento de transparência, em procedimentos futuros: explicitação mais detalhada da metodologia de seleção e validação da tabela referencial; e confrontação; dos valores da tabela com outras fontes e evidências de mercado (contratações similares, pesquisas diretas e bases públicas), mediante utilização combinada de parâmetros, em linha com as boas práticas de pesquisa de preços;

(iv)quanto a eventuais descontos aprofundar a análise da adequação da pesquisa de mercado e avaliar a pertinência de desconto linear versus percentuais diferenciados por grupos de itens, quando tecnicamente justificável;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela procedência parcial com expedição de determinações.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LYAE